



Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

XVII Curso de Especialização em Relações Internacionais

**Organizações Internacionais e as Comunidades Indígenas no  
Brasil: o caso da Convenção nº 169 da Organização  
Internacional de Trabalho (OIT)**

**Laura Cristina Feindt Urrejola Silveira**

**Artigo Científico apresentado para a obtenção do  
título de Especialista em Relações Internacionais**

**Orientador: Prof. Dr. Virgílio Arraes**

Brasília

2016

## RESUMO

O objetivo do presente artigo é circunstanciar, através da visão teórica das relações internacionais, a atuação das organizações internacionais para a temática dos Povos Indígenas e Tribais pautada no que está preconizado na Convenção N° 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificada pelo governo brasileiro em 1991. Até o presente momento, os órgãos responsáveis pela implantação da política indígena no Brasil não definiram o rito a ser seguido para a promoção da consulta livre, prévia e informada às comunidades indígenas, quando ocorre a implantação de um projeto de infraestrutura em suas terras ou proximidades. No entanto, os projetos, principalmente do setor elétrico, continuam a ser licitados pela União, levando os empreendedores a um cenário jurídico, à medida que o Ministério Público Federal instaura ações civis públicas considerando que a Convenção N° 169 da OIT não foi observada.

**Palavras-chave:** Comunidades Indígenas, Convenção N°169 OIT, ONG.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to give details , through theoretical vision of international relations, the role of international organizations to the theme of Indigenous and Tribal Peoples ruled in what is called for in the Convention No. 169 of the International Labour Organization - ILO , ratified by the government Brazil in 1991. to date , the bodies responsible for implementation of indigenous policy in Brazil have not defined the rite to be followed for the promotion of free consultation , prior and informed consent of indigenous communities , where the implementation of an infrastructure project is in their land or nearby . However , projects , mainly in the electricity sector , continue to be tendered by the Union , leading entrepreneurs to legal scenario, as the Federal Public Ministry establishes civil actions considering that the Convention No. 169 of the ILO was not observed.

**Key-words:** Indigenous Communities, International Labour Organization Convention N° 169, Non-Governmental Organizations – NGOs.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, projetos dos setores elétrico, rodoviário, portuário, minerário, ferroviário e hidroviário foram elencados como prioritários em diferentes programas de desenvolvimento, por se tratarem de interesse e utilidade pública.

Para tanto, foi iniciada em distintos estados da Federação a elaboração de estudos e detalhamento de projetos de engenharia. Esses projetos foram subsidiados por empreendedores que passaram a deter, por meio de contratos de concessão, a responsabilidade de implantação e execução perante a União.

Os referidos contratos determinaram prazos para as fases de estudos, projeto, obras e início da operação, sendo o empreendedor apenado com multas no caso do não cumprimento dos marcos estabelecidos contratualmente, inclusive correndo o risco de rescisão e perda dos recursos financeiros até então investidos.

No Brasil, a demanda pela implantação de infraestrutura na Amazônia ocorre desde as iniciativas de projetos de povoamento, advindos com o Ciclo da Borracha. Isso visou de maneira preferencial, mas não exclusiva, ao aproveitamento do potencial hídrico para geração de energia. Com tal estratégia, o Governo Federal deparou-se com questões relativas à intervenção em áreas ancestralmente ocupadas por populações indígenas.

Observa-se que a locação preliminar de tais obras, como ofertada nos leilões, no caso de interferência direta ou indireta em terras indígenas, homologadas ou não, invariavelmente não tem sido apresentada previamente a estas comunidades.

Assim, as etnias, mobilizadas ora por organizações não governamentais (nacionais e internacionais), ora por pesquisadores que atuam junto a elas, formalizam denúncias ao Ministério Público, que instaura ações civis públicas, baseadas no fato de que não houve a consulta prévia. As ações civis públicas são pautadas no não cumprimento do Artigo 6º da Convenção N° 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra em 27 de junho de 1989, sendo o Brasil seu signatário ela foi promulgada no Diário Oficial da União por meio do Decreto N° 5.051 da Presidência da República, em 19 de abril de 2004<sup>1</sup>, ou seja, a consulta prévia, livre e informada.

---

<sup>1</sup> BRASIL. DECRETO n.º 5.051, de 19 de abril de 2004. Acesso em: 09/04/2015.

O conceito tradicional de soberania vem sendo alterado. O dilema está entre aceitar as premissas da Convenção, que coloca o processo decisório de desenvolvimento fora do país e, não aceitar, mantendo a formalidade da soberania tendo, no entanto, o desenvolvimento impactado pelas consequências jurídicas de não acatar o rito.

Perante esta realidade, este artigo pretende circunstanciar o marco teórico das relações internacionais no contexto da atuação das organizações internacionais, apresentar o processo de ratificação da Convenção N° 169 da OIT pelo governo brasileiro, discorrer sobre política nacional perante a questão indígena, apresentar uma evolução dos planos e programas estratégicos do Governo Federal para a região amazônica dos últimos 50 anos, explicitar como as organizações não governamentais internacionais municiam a OIT e o Ministério Público, assegurando em território nacional o cumprimento dos compromissos assumidos na ratificação da Convenção N° 169 da OIT, e concluir de que modo tal procedimento impacta e dificulta a evolução dos projetos e programas de utilidade pública.

## **MARCO TEÓRICO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

De acordo com os dois momentos da política internacional nos quais as convenções OIT N° 107 (1957)<sup>2</sup>, revogada pela OIT N° 169 (1989)<sup>3</sup> foram propostas, é possível, enquadrar-se-á cada uma a abordagem teórica das relações internacionais: uma no Neoliberalismo e a outra no Construtivismo Social.

O neoliberalismo pressupõe que as instituições cumprem funções técnicas que não podem ser executadas eficientemente pelos Estados sem que os interesses de poder se sobressaiam à isenção. Regras são estabelecidas nas cooperações inviabilizando a “trapaça” no cumprimento das obrigações assumidas (JATOBÁ, 2013). A cooperação internacional pode ocorrer apesar de divergências no plano

---

<sup>2</sup> Organização Internacional do Trabalho - OIT. Convenção N° 107. Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312252:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312252:NO). Acesso em: 11/07/2015. Não precisa mencionar último. Vale para todas as notas similares

<sup>3</sup> International Labour Organization – ILO. C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO). Acesso em: 11/07/2015.

político, sendo possível diferenciar, de acordo com Keohane (1984, *apud* JATOBÁ, 2013, p.50), cooperação e harmonia de interesses. Para Keohane (1989, *apud* SARFATI, 2005, p.157), as instituições como grupos de regras podem assumir o formato de Convenções entre os Estados, sendo tão importantes na política internacional quanto às distribuições de capacidade. O termo convenção aqui utilizado no sentido de cooperação também é adotado pelas Organizações Internacionais – OI’s, na proposição de institucionalizar determinadas condutas aos Estados.

Considerando ainda a teoria da Interdependência Complexa de Keohane (1984, *apud* JATOBÁ, 2013, p.49), as OI’s podem contribuir na cooperação internacional sendo inclusive o aporte da segurança jurídica, para que os Estados mais fracos possam cooperar com o os mais fortes. A argumentação neoliberal aponta que a anarquia pode ser mitigada mediante a edificação de instituições e de regimes que aumentam a previsibilidade no sistema internacional. (ARRAES e GEHRE, 2013)

No plano global, durante a Guerra Fria, a bipolaridade de influências gerou, na América Latina, provavelmente devido à proximidade com hegemon ocidental, o estabelecimento de uma política de “cooperação”, essencialmente com os EUA. Apesar dos regimes ditatoriais, alguns países adotaram princípios das práticas neoliberais, no entanto, as cooperações eram realizadas com fornecimento de *commodities* estratégicas assim como um mercado consumidor de bens manufaturados em troca de empréstimos financeiros.

Conforme Negri (NEGRI, 2005), o “Consenso de Washington” era uma norma imperial que especialmente, mas certamente, não apenas na América Latina, articulava e determinava as estruturas do domínio capitalista monetário, comercial e militar em nível global. A reunião ratificou a proposta de reforma neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio do Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, sendo condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral e multilateral. (BATISTA, 1994)

As premissas do “Consenso de Washington” deixaram um legado relevante para a região amazônica pois se passou a admitir abertamente e sem nuances a tese de falência do Estado, visto como incapaz de formular política

macroeconômica e incompetente até para administrar responsavelmente recursos naturais em seu território. (BATISTA, 1994)

Em nome do equilíbrio ecológico mundial, patrimônios da humanidade estariam sujeitos, em princípio, a no mínimo um regime de cogestão com participação de organismos multilaterais e de organizações não governamentais. (BATISTA, 1994)

Para a Amazônia, área de maior relevância para a questão indígena, também como projetos de cooperação com o governo americano, foram desenvolvidos mapeamento de bens estratégicos preferencialmente, conforme se detalhará mais adiante. Ou seja, houve a abertura incondicional do território e do mercado em troca de poucas vantagens. No entanto, o clamor popular passa a ser estrategicamente observado pelo mundo capitalista e, antes tarde do que nunca, mesmo com a Guerra Fria em fase terminal, chega o momento de renovar a proposta política vigente, para que os excluídos não se dirigissem ao lado “errado” do sistema.

Os governos democráticos que sucedem o regime ditatorial no Brasil permanecem cooperando com os norte-americanos; no entanto o raio de influência foi ampliado cooperando por meio da prática de processos de privatização de infraestrutura, concedida a países europeus. Segundo Keohane (1984, *apud* JATOBÁ, 2013, p.50), a cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas dos demais atores são concebidas como ajustes necessários à redução de impactos negativos, que poderiam ocorrer, sem a coordenação de posições.

Como consequências políticas da polaridade para os demais Estados, regras severas foram impostas pelos hegemonos nas opções de “escolha” de com quem os cooperados poderiam negociar. Pode-se inferir que a teoria do Neoliberalismo se aplica para este contexto onde o papel das OI’s tem tanta ou maior importância na defesa dos interesses relativos aos direitos humanos e economia do que a agenda impositiva dos líderes para a securitização ou projeção de poder estratégico.

Para os liberais institucionalistas as OI’s representariam uma força capaz de pelo menos mitigar a anarquia e amplificar a cooperação e coordenação de políticas nas relações internacionais. (ARRAES e GEHRE, 2013). É possível inferir que a teoria neoliberal se aplica aos fundamentos da OIT, organização internacional específica para a abordagem do artigo. Naquele momento da Guerra

Fria, o desafio era consolidar regras internacionais básicas, relativas aos direitos trabalhistas, principalmente nas ex-colônias.

Essas diretrizes de alguma forma se contrapunham aos interesses das potências exploradoras da mão de obra, desvalida de qualquer formação profissional e que não tinha seus direitos essenciais protegidos, nem sequer como seres humanos, havendo exploração de toda sorte, principalmente no continente africano.

Assim podemos dispor também da teoria do funcionalismo proposta por Mitrany (1943, *apud* JATOBÁ, 2013, p.47), onde as organizações se dispõem ampliar progressivamente, a partir da ratificação das convenções pelos Estados, uma técnica, uma prática, uma rotina e procedimentos racionais para uma determinada política pública até sua completa internacionalização.

No caso da Convenção N°107, a OIT se coloca como o ente isento, técnico e apolítico, perante os Estados ex-colonizadores mas que ainda mantêm domínio econômico sobre os Estados ex-colonizados, que dispõem de comunidades entendidas como “não integradas” ao sistema, cumprindo o objetivo de estabelecer o “*modus operandi*” para que esta integração e até possíveis cooperações ocorram, sem suscitar conflitos.

Construtivismo é a realidade, resultado de entendimentos coletivos e práticas sociais (JATOBÁ, 2013), e para Adler (1997, *apud* JATOBÁ, 2013, p.84) a perspectiva segundo a qual o mundo material se relaciona com a ação humana.

Apesar da perspectiva de que o Estado toma decisões pautadas em seus interesses, a teoria construtivista considera que estes são constituídos de estruturas sociais, abrindo espaço para os atores não estatais no plano internacional e diminuindo, por conseguinte, a importância relativa dos Estados (SARFATI, 2005).

Para Wendt o poder é constituído por interesses e os interesses são constituídos por idéias que são, por sua vez, reflexos do sistema cultural que forma determinada sociedade. (1994, *apud* ARRAES e GEHRE, 2013, p.58)

No caso da América Latina, todos os possíveis impactos negativos foram herdados pelas populações locais, onde regimes de completa negação à democracia cooperaram com balanças de poder desequilibradas mesmo depois na redemocratização com a abertura aos processos de privatização sem, no entanto,

promover o corte dos gastos públicos. O resultado foi o aumento das taxas de juros e parcos investimentos em estruturação da cadeia produtiva, propiciando crises econômicas que levaram a altos índices de desemprego e amplificação das desigualdades sociais.

Os impagáveis endividamentos externos, empobrecimento da maior parcela da população, decadência do setor produtivo que não foi incrementado com tecnologia, fazem com que estes governos de “direita” percam a força e deixem o palco político à disposição de outros programas de governo.

A bipolaridade dá lugar a inúmeras chances de integração e cooperação. O Brasil como Estado líder do MERCOSUL passa a promover negócios com toda a América Latina, para viabilizar a promoção de interesses mais pragmáticos abre as fronteiras comerciais e políticas para todo o mundo alcançando inclusive a Ásia e o Oriente Médio.

O Construtivismo é Estadocêntrico, no entanto reconhece que os atores não-estatais têm aumentado sua importância nas relações internacionais. (SARFATI, 2005). Para os construtivistas, as OI's são participantes ativas na política mundial, não só reagindo a dificuldades existentes como definindo novas categorias de problemas a serem governados, criando normas, interesses, agentes e tarefas sociais. (ARRAES e GEHRE, 2013) Para Wendt quando as pessoas que habitam um Estado reconhecem que os outros respeitam o seu ser, a sua existência, as razões para as fronteiras físicas desaparecem. (1994, *apud* SARFATI, 2005, p.266).

Conforme a autoridade do Estado, em algumas questões técnicas e específicas, é transferida para organizações não estatais, neste caso a OIT, há uma chance de sucesso na implantação de algumas políticas públicas em níveis internacionais. Por outro lado, há um dilema, pois, a população dos Estados não elege os organismos internacionais para representá-la.

Hass (1992, *apud* SARFATI, 2005, p.271) define comunidades epistêmicas. Estes profissionais podem subsidiar até mesmo as OI's com princípios de conduta mais assertivos pelos Estados para um tema específico. Tais proposições podem se converter em normas e em convenções no caso da OIT a serem ratificadas pelos Estados, viabilizando a solução de um problema comum a vários países que



poderiam inclusive cooperar na busca da solução convergente, subsidiados pela comunidade epistêmica.

Como pontos em comum entre os países latino-americanos, além da busca pela democracia, estão: a capacidade de solução pacífica das controvérsias, defesa da não intervenção e a autodeterminação dos povos, resultando, portanto, na não utilização de recursos desproporcionais para solucionar problemas, como por exemplo, o uso da força para resolver contradições no comércio externo. A influência política da teoria construtivista pode-se aplicar para esta realidade considerando as culturas da anarquia hobbesiana, lockeana e kantiana propostas por Wendt. (1999, *apud* JATOBÁ, 2013, p. 96).

Para a cultura kantiana as principais regras são descartar a guerra para a solução de controvérsias e atuar em equipe no caso de ameaça a um terceiro. No caso do Brasil a internalização desta cultura se deu pela legitimidade respeitando desta forma as normas da cultura em que está inserido.

Para Onuf (1989, *apud* JATOBÁ, 2013, p.91), as “regras compromissórias” revelam a intenção daquele que as emite de engajar-se e a aceitação pelo receptor constitui o compromisso do emissor. Princípio aplicável no Brasil dos anos 2000.

Campanhas e discursos de políticos que se eleitos fossem, prometiam acabar com a miséria, gerando empregos, investimentos na educação, ciência e tecnologia e com isso a reabilitação do país como potência o que viabilizaria a queda da taxa de juros e a inserção no mercado internacional. É nesse caos generalizado que a proposta de priorizar a inclusão social se insere como âncora.

Para pôr em prática o discurso a população põe em cena os governos de esquerda ou nacionalista, praticamente em simultâneo, de acordo com a seguinte cronologia: Chaves na Venezuela em 1999, Lagos no Chile em 2000, Manrique no Peru em 2001, Lula seguido por Rouseff, em 2003, os Kirchner na Argentina desde 2003, Vasquéz no Uruguai em 2005, Palacio seguido por Correa no Equador em 2005, Morales na Bolívia em 2006 e Lugo no Paraguai em 2008.

Desta forma o Neoliberalismo dá lugar ao Construtivismo Social em praticamente toda a América Latina. Em meio a este cenário, para os povos indígenas, a Convenção N° 169 da OIT, de 7 de junho de 1989, é ratificada pelo

Brasil em 20 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto Federal 5.051<sup>4</sup> de 19 de abril de 2004.

## **CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO DAS CONVENÇÕES DA OIT RELACIONADAS ÀS POPULAÇÕES INDÍGENAS**

### ***Processo de Ratificação da Convenção N° 169 da OIT pelo Governo Brasileiro***

A criação da Organização Internacional do Trabalho - OIT ocorre em 1919 como uma agência da Liga das Nações e sua Constituição corresponde à Parte XIII do Tratado de Versalhes<sup>5</sup>, sendo ela responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações) que uma vez ratificadas, por decisão soberana de um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico. Em 1944, a OIT adotou a Declaração da Filadélfia<sup>6</sup> como anexo de sua Constituição. A Declaração afirmava que todos os seres humanos têm o direito de buscar o progresso material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e dignidade, com segurança econômica e oportunidades iguais. Esta declaração serviu de modelo para a Carta das Nações Unidas e Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O direito internacional não reconhece a competência de nenhuma corte para exarar, sobre matérias de direito ou de fato, decisões tidas como obrigatórias pela comunidade como um todo. Um tratado, qualquer que seja o escopo ou conteúdo, não possui a característica essencial da lei: não é automática e incondicionalmente aplicável a todos os membros da comunidade, quer concordem com ele ou não. (CARR,1981),

Em 5 de junho de 1957, a OIT propõe a Convenção N° 107<sup>7</sup>, primeira iniciativa a partir da criação da organização, relativa à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais, de países independentes.

---

4 BRASIL, Decreto 5.051, 19 de abril de 2004. Acesso em: 09/04/2015.

5 International Labour Office. *Official Bulletin*. Volume I, abril de 1919 - agosto de 1920. Geneva, 1923. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/partxiii-treaty.pdf>>. Acesso em: 15/04/2015.

6 Declaração da Filadélfia. Disponível em:

[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/doc/constituicao\\_oit\\_538.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf)> Acesso em: 15/04/2015.

7 Organização Internacional do Trabalho - OIT. Convenção nº 107. Disponível em:

<[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312252:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312252:NO)>. Acesso em: 11/07/2015.

Tal convenção trazia em seu cerne artigos específicos que orientavam aos governantes, que a ratificaram, a forma como deveriam implantar políticas integracionistas, através da criação de oportunidade de trabalho e acesso à educação, viabilizando desta forma a inserção dos povos tradicionais à sociedade nacional uma vez que, segundo os considerandos da Convenção, nos diversos países independentes havia populações que não se achavam, ainda, integradas na comunidade nacional e que sua situação social, econômica e cultural lhes impedia de se beneficiar plenamente dos direitos e vantagens de que gozam os outros elementos da população.

Foi estabelecida a conveniência tanto do ponto de vista humano como do interesse dos países, de procurar a melhoria das condições de vida e trabalho dessas populações, mediante uma ação simultânea, sobre o conjunto de fatores que a mantiveram até aqui, à margem do progresso da comunidade nacional de que faziam parte. Assim, a convenção se propõe como orientação e molde a facilitar as providências indispensáveis para assegurar a proteção das comunidades, sua interação progressiva nas respectivas comunidades nacionais e a melhoria de suas condições de vida ou de trabalho.

Com viés de tutela e não de assegurar o direito à autodeterminação das comunidades tradicionais, não se referindo a território, lugar, saberes e patrimônio cultural como bens a serem preservados e acautelados e definindo que a forma de ocupação do território, por estas comunidades, só seria possível à medida que não interferisse nos interesses do Estado.

A referida convenção foi ratificada num período de 32 anos de sua vigência, por apenas 27 estados partícipes da Organização das Nações Unidas. Foram necessários aproximadamente 15 anos de mobilização das comunidades indígenas em todo o mundo, para que a OIT revisitasse a Convenção N° 107 e propusesse como alternativa a Convenção N° 169 em 7 de junho de 1989<sup>8</sup>.

Esse foi o primeiro documento a adotar a expressão “povos” como sujeitos do Direito Internacional referindo-se às sociedades indígenas e tribais além de

---

<sup>8</sup> International Labour Organization – ILO. C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO). Acesso em: 11/07/2015.

outras expressões que surgem no contexto da Convenção N° 107 tais como: valores e práticas culturais, cosmologia, crenças, bem-estar/valores e impactos espirituais, costumes, tradições, aspectos coletivos de relação com a terra, posse coletiva de territórios tradicionais, autodeterminação ou identificação e a mais importante resultando na efetiva validade da implementação, a consulta livre, prévia e informada, mediante processos apropriados, conduzidos de boa-fé.

Uma ressalva refere-se às políticas públicas desenvolvimentistas.

De acordo com referenciado no art.7 da Convenção N° 169, fica resguardado o direito de as comunidades definirem suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento participando da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional, que possam afetá-los diretamente, participando inclusive, na realização dos estudos.

O processo de ratificação da Convenção N° 169 da OIT, pelo Brasil ocorreu em 16 de julho de 1991, nos termos do art. 49 da Constituição Federal e do art. 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho - OIT, o Poder Executivo, no caso o então Presidente Collor, submeteu a consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção N° 169 da OIT, que revisava parcialmente a Convenção N° 107 da OIT, por meio da mensagem MSC 367/1991<sup>9</sup>, pautada na Exposição de Motivos N° 327<sup>10</sup>, de 28 de junho de 1991, do então Ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek.

A mensagem foi despachada para a Comissão de Relações Exteriores onde ficou até 24 de março de 1993 quando e a referida comissão elabora o Projeto de Lei -PDL 237/1993, pautado no parecer do então Deputado Federal Luiz Gushiken.

Em 18 de agosto de 1993, foi publicado no Diário do Congresso Nacional o Projeto de Decreto Legislativo 237/1993<sup>11</sup>, encaminhado pela Comissão de Relações Exteriores, que em seu art.19 aprovou o texto da Convenção N° 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes, encaminhando o referido PDL ao Senado Federal, baseado em Parecer da Comissão de Defesa do Consumidor e Meio Ambiente<sup>12</sup>, de 14 de

---

<sup>9</sup> Mensagem Poder Executivo ao Congresso Nacional – MSC 367/1991. Acesso em: 23/04/2015.

<sup>10</sup> Exposição de Motivos MRE N°327, 1991. Acesso em: 23/04/2015.

<sup>11</sup> PDL 237/1993. Acesso em: 29/04/2015.

<sup>12</sup> Parecer Acesso em: 23/04/2015.

abril de 1993, presidida pelo Deputado Federal Marco Penaforte e tendo como relator o Deputado Federal Fábio Feldmann.

Somente em 20 de junho de 2002, por meio do Decreto Legislativo N° 143/2002<sup>13</sup>, o Presidente do Senado Federal, o Senador Ramez Tebet, promulgou a aprovação do texto da Convenção N° 169 da OIT, publicado no Diário Oficial da União em 21 de junho de 2002, entrando em vigor em 25 de julho de 2003, conforme previsto no art.38 da Convenção N° 169 da OIT.

Em 19 de abril de 2004, por meio do Decreto Presidencial 5.051, a Convenção N°169 da OIT foi promulgada, considerando o texto aprovado pelo Congresso Nacional em 20 de junho de 2002 e que o instrumento de ratificação foi depositado junto ao Diretor Executivo da OIT, em 25 de julho de 2002, entrando em vigor no Brasil em 25 de julho de 2003, nos termos do art. 38 da referida convenção.

### ***Questão Indígena no Cenário Político Nacional***

Para a questão indígena esclarece-se que a política de administração dos índios pela União foi originada com a fundação do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais – SPILTN, em 20 de junho de 1910, de acordo com o Decreto n.º 8.072, 9 anos antes da criação da Organização Internacional do Trabalho- OIT.

Como principais finalidades a agência deveria: estabelecer a convivência pacífica com os índios; agir para garantir a sobrevivência física dos povos indígenas; fazer os índios adotarem gradualmente hábitos “civilizados”; influir de forma amistosa sobre a vida indígena; fixar o índio à terra; contribuir para o povoamento do interior do Brasil; permitir o acesso ou a produção de bens econômicos nas terras dos índios; usar a força de trabalho indígena para aumentar a produtividade agrícola; fortalecer o sentimento indígena de pertencer a uma nação.

Como formalizado no Código Civil de 1916 e na lei nº 5.484 de 27 de junho de 1928, ficou estabelecida a relativa incapacidade jurídica dos índios e o

---

<sup>13</sup> DECRETO LEGISLATIVO N° 143/2002. Acesso em: 23/04/2015.

poder de tutela ao Serviço de Proteção ao Índio - SPI. Estes dispositivos, entretanto, partiam de uma noção genérica de 'Índio'. Não foram formulados critérios objetivos que pudessem dar conta da diversidade de situações vividas pelos povos indígenas no Brasil.

Em 1918, o SPILTN passou a se chamar apenas SPI (Serviço de Proteção aos Índios). A parte referente à “Localização de Trabalhadores Nacionais” é transferida para o Serviço de Povoamento do Solo, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. É possível estabelecer um quadro de diretrizes bastante semelhantes entre os objetivos referenciais do SPI e a Convenção 107 da OIT, publicada 47 anos depois.

Apesar da convenção já estar em vigor havia aproximadamente 20 anos é durante o período da ditadura que o Brasil dá continuidade a implantação de uma política para a questão indígena.

Em 1965, aprova-se, através do Decreto Legislativo nº 20, e promulga pelo Decreto nº 58.824, de 1966, a Convenção 107 da OIT e por meio da Lei Federal nº 5.371<sup>14</sup> de 05 de dezembro de 1967, foi sancionada a criação da Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

A FUNAI, órgão da autarquia federal com a missão de estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada no respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais, na garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes, na preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contato com a sociedade nacional e no resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução socioeconômica se processe a salvo de mudanças bruscas. No mesmo decreto é extinto o SPI.

Em 19 de dezembro de 1973, com a promulgação da Lei Federal nº 6.001<sup>15</sup> foi estabelecido a partir desta data, o Estatuto do Índio que previa um regime tutelar das comunidades indígenas, considerando a progressiva integração destas com a sociedade nacional e que o melhor seria para eles viver em civilização tal e qual preconizado no art. 2 da Convenção Nº 107 da OIT.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> BRASIL. LEI n.º 5.371, de 05 de dezembro de 1967. Acesso em: 08/05/2015.

<sup>15</sup> BRASIL. LEI n.º 6.001 de 19 de dezembro de 1973. Acesso em: 23/04/2015.

<sup>16</sup> Organização Internacional do Trabalho - OIT. Convenção nº 107. Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312252:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312252:NO). Acesso em: 11/07/2015.

A Lei brasileira sempre deu comandos com forma protetora, mas com forte dose de intervenção, isto é, protegia-se para integrar, com a ideia de que a integração era um bem maior que se oferecia ao gentio. (SOUZA FILHO, 2009)

Nos anos 80, o processo de democratização do Estado brasileiro suscitou a discussão pela sociedade civil e lideranças indígenas da singularidade da questão indígena no Brasil resultando na incorporação à Constituição Federal de 1988<sup>17</sup>, em seu Capítulo VIII, o reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e o os direitos originais as terras que tradicionalmente ocupam.

A Constituição de 1988 instaurou um novo marco conceitual, substituindo o modelo político pautado nas noções de tutela e de assistencialismo por um modelo que afirma a pluralidade étnica como direito e estabelece relações protetoras e promotoras de direitos entre o Estado e comunidades indígenas brasileiras e “estabelece o prazo de cinco anos para que todas as terras indígenas do país fossem demarcadas”. (FUNAI, 2013)<sup>18</sup>

“Está constitucionalmente vedado qualquer entendimento jurídico que implique afirmar direta ou indiretamente a superioridade cultural da sociedade envolvente em relação aos grupos indígenas. Isso significa que o modo de ser e de viver dos índios deve ser respeitado e protegido, e não destruído, sendo-lhes garantido o pleno exercício dos seus direitos culturais”. (ANJOS FILHO, 2009)

Na década de 90, o presidente Collor, orientado pelo Banco Mundial, se dispôs a demarcar em regiões de fronteira, imensas reservas, muito além das necessidades de preservação das culturas indígenas. (BATISTA, 1994)

Em 2009, no intuito de reformular a atuação da Fundação Nacional do Índio, atualizando sua estrutura aos novos marcos legais, foi editado o Decreto nº 7056/0919, que instituiu um processo de reestruturação do órgão indigenista. As mudanças tiveram como objetivo a otimização do funcionamento do órgão, a ruptura com o paradigma assistencialista, e renovação das formas de relação da Funai com as comunidades indígenas em âmbito local.

O referido Decreto foi posteriormente revogado pelo Decreto 7.778/2012<sup>20</sup>, dando continuidade à promoção da reforma institucional da fundação.

---

<sup>17</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988. Acesso em: 23/04/2015.

<sup>18</sup> FUNAI, 2013. Acesso em: 28/08/2015.

<sup>19</sup> DECRETO 7.056, 2009. Acesso em: 23/04/2015.

<sup>20</sup> DECRETO 7.778, 2012. Acesso em: 26/06/2015.

Ainda em 2009, a FUNAI apresenta ao Congresso, junto à Comissão Nacional de Política Indigenista uma proposta para o Estatuto dos Povos Indígenas<sup>21</sup> que permanece em plenário até 2016.

De acordo com o Censo 2010 do IBGE<sup>22</sup>, a população indígena no país atualmente soma 896,9 mil indígenas. Estão distribuídos em 688 Terras Indígenas demarcadas ou não e em algumas áreas urbanas do território nacional. Há também 82 referências de grupos indígenas não-contatados, das quais 32 foram confirmadas pela FUNAI.

Em 2012, por meio do Decreto n.º 7.747<sup>23</sup>, de 05 de junho de 2012, visando atender o preconizado na Convenção N.º 169 da OIT foi publicada a Política Nacional de Gestão e Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI e a FUNAI propõe em seu Plano Plurianual - PPA 2012-2015<sup>24</sup>, o Programa de Promoção e Proteção dos Direitos dos Povos Indígenas.

Até a edição final deste artigo, a última atualização identificada no site da FUNAI acerca dos encaminhamentos da proposta da política indigenista, data de meados de 2013, não sendo possível registrar neste documento o atendimento às metas prevista no PPA-2012-2015.

Segundo a ONG Instituto Sócio Ambiental - ISA<sup>25</sup> que fez sua última atualização do processo de reconhecimento das referidas terras em 16 de fevereiro de 2016, há 127 Terras Indígenas em processo de identificação, com restrição de uso a não índios, que correspondem a 1.092.053 ha; 37 Terras Indígenas identificadas, que correspondem a 4.896.014 ha; 63 Terras Indígenas declaradas, que correspondem a 3.767.278 ha e; 476 Terras Indígenas reservadas e homologadas, que correspondem a 106.066.867 ha, com total de 703 Terras Indígenas que perfazem 115.822.212 ha.

No site da FUNAI<sup>26</sup>, consultado no mesmo dia 16 de fevereiro de 2016, temos: 37 Terras Indígenas delimitadas, que correspondem a 2.701.755,7469 ha; 66 Terras Indígenas declaradas, que correspondem a 4.315.018,8429 ha; 8 Terras Indígenas homologadas, que correspondem a 521.202,6119 ha e; 434 Terras

---

<sup>21</sup> FUNAI, 2009. Acesso em: 28/08/2015

<sup>22</sup> IBGE, 2010. Acesso em: 26/06/2015.

<sup>23</sup> DECRETO 7.747, 2012. Acesso em: 26/06/2015.

<sup>24</sup> FUNAI, 2012. Acesso em: 28/08/2015

<sup>25</sup> ISA: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/situacao-juridica-das-tis- hoje> Acesso em: 01/11/2015.

<sup>26</sup> FUNAI: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas> Acesso em: 28/08/2015



Indígenas regularizadas, que correspondem a 104.824.123,2344 ha. O Total é de 545 Terras indígenas que perfazem 112.326.100,4361 ha. Constan ainda 6 portarias de interdição que perfazem 1.084.049,0000 ha, que se confirmadas elevam a área total para 113.410.419,4361 ha.

### ***Planos e Programas Governamentais Estratégicos para a Amazônia Brasileira***

No Brasil, a inflexão desenvolvimentista do Estado com Vargas, nos anos 30, vai acontecer sob o signo de uma retórica e de uma perspectiva geral nacionalista e xenófoba, que fechará o potente parêntese das imigrações internacionais. Essa fronteira “interna” será a invenção de um novo tipo de centralismo político e econômico que os militares nos anos 70 vão ampliar com seu projeto de ocupação das regiões ocidentais e amazônicas. (NEGRI, 2005)

Segundo o Conselho Nacional de Cartografia - CONCAR<sup>27</sup>, em 1942 foi realizado o primeiro levantamento aerofotogramétrico no Brasil, pela Força Aérea dos Estados Unidos (USAF), utilizado pelo IBGE para mapeamento, por compilação, na escala 1: 1.000.000. A partir deste projeto, em 1964 o Brasil adquiriu fotografias aéreas na escala de 1: 60.000 de todo o país, também pela USAF e em 1970 tem início o Projeto Radar na Amazônia – Radam. A partir de um radar imageador construído na Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço - NASA, especialmente para este projeto, foram adquiridas imagens espaciais que possibilitaram mapear recursos minerais, solos, relevo e adensamentos populacionais e vegetação, com tecnologia que imageou o solo, o subsolo, sem a interferência da floresta, com inúmeras possibilidades de aplicação para o material técnico obtido.

Em 1976, a Instalação da Diretoria de Serviço Geográfico em Manaus, AM priorizou o Lançamento do Projeto Landsat 2 (Satélite de observação da Terra), desenvolvido pela NASA e a instalação de uma das antenas de recepção para as imagens do referido satélite, em Cuiabá, MT, que capta desde os anos 70, imagens de todo o território brasileiro.

---

<sup>27</sup>CONCAR: <http://www.concar.ibge.gov.br/panoramaHist.aspx> Acesso em: 28/08/2015

No mesmo ano da criação da FUNAI, em 28 de fevereiro de 1967, é criada a Zona Franca de Manaus, regulamentada pelo Decreto Lei 288<sup>28</sup>, como área de livre comércio de importação, exportação e incentivos fiscais especiais, tendo a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitissem a ocupação e o desenvolvimento da região.

Para tanto, fazia-se necessária a implantação de infraestrutura que viabilizasse prioritariamente o transporte e a disponibilidade de energia para Manaus e região. De posse de todos os levantamentos cartográficos foram dimensionados os aproveitamentos hidrelétricos, projetos de navegação da bacia amazônica, exploração de recursos minerais e sistemas integrados de transporte que integrariam portos, rodovias, eclusas e hidrovias para a região amazônica, bem como a estratégia para a proteção das fronteiras pelas Forças Armadas.

A exploração dos recursos minerais foi parcialmente privatizada com a venda da Cia Vale do Rio Doce, hoje VALE, que detinha os principais direitos de lavra na região. Os aproveitamentos hidrelétricos vêm sendo concessionados pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada em 29 de dezembro de 1996, pela Lei 9.427<sup>29</sup>, para disciplinar o regime de concessões de serviços públicos de energia elétrica. Nas décadas de 70 e 80, ainda sob o domínio da União, foram implantados grandes empreendimentos, considerados de alto impacto ambiental tais como a Usina Hidrelétrica de Balbina e de a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, que inundaram extensas áreas ocupadas por populações indígenas que foram deslocadas durante a construção.

Em face ao “Consenso de Washington” o presidente Collor concordaria, em 1990, que o banco Mundial realizasse por solicitação do Grupo dos 7, um estudo sobre a forma de preservar os recursos florestais na Amazônia. (BATISTA, 1994)

É também na década de 90 que os movimentos ambientalistas “descobrem” a Amazônia como palco de amplas campanhas para proteção dos recursos naturais, em nome do patrimônio da humanidade.

---

<sup>28</sup> DECRETO 288,1967. Acesso em: 09/04/2015

<sup>29</sup> LEI 9.427, 1996. Acesso em: 09/04/2015

Segundo Aquino, Souza e Cardoso (2004)<sup>30</sup>, datam, mais especificamente, do final da década de 1980 e início da década de 90, as transformações mais consistentes na postura do governo brasileiro em relação à questão ambiental, o que coincidiu com o fortalecimento das ONGs e com o aproveitamento da perspectiva de rede, como estratégia para dar maior visibilidade e uma dimensão global aos problemas ambientais que ocorriam no Brasil.

Com o advento de estratégias de governo como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, criado em 2007, por meio da Lei 11.578<sup>31</sup>, de 26 de novembro de 2007, no segundo mandato do presidente Lula, foram retomados os investimentos em projetos estruturantes, prioritariamente na região amazônica, com obras emblemáticas de grande interface com a questão indígena, tais como os aproveitamentos hidrelétricos de Belo Monte, Sinop, Teles Pires, Complexos dos rios Madeira e Tapajós e as respectivas linhas de transmissão que deveriam interligar tais empreendimentos ao sistema nacional.

### ***ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA QUESTÃO INDÍGENA EM TERRITÓRIO NACIONAL***

Nos artigos 22 e 23 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho – OIT está previsto o comprometimento dos Estado-Membros apresentarem relatório anual sobre as medidas por ele adotadas para execução das convenções a que aderiram. (OIT, 1944)<sup>32</sup>

No artigo 12 da referida Constituição da OIT, está previsto que a Organização poderá tomar todas as medidas necessárias para consultar, a seu alvitre, organizações internacionais não governamentais reconhecidas, inclusive organizações internacionais de empregadores, empregados, agricultores e cooperativistas. (OIT, 1944)<sup>33</sup>

Segundo Viola (1996, *apud* AQUINO, SOUZA e CARDOSO, 2004, p.6), provavelmente, essa adesão maciça ao ambientalismo ocorreu porque os anos 90 foram um período especialmente importante para o surgimento e fortalecimento

---

<sup>30</sup> AQUINO, SOUZA e CARDOSO, 2004. Acesso em: 13/11/2015.

<sup>31</sup> LEI 11.578, 2007. Acesso em: 08/09/2015.

<sup>32</sup> OIT, 1944. Acesso em: 14/06/2015.

<sup>33</sup> OIT, 1944. Acesso em: 14/06/2015.

de uma enorme diversidade de atores e forças sociais, os quais passam a propor uma redefinição da natureza da relação microssocial-social-macrossocial.

Ainda, segundo Viola (1996, *apud* AQUINO, SOUZA e CARDOSO, 2004, p.7), a extensão das queimadas em 1987 (aproximadamente 20 mil quilômetros quadrados foram desmatados na Amazônia e no Cerrado) mobilizou ONG's ambientalistas norte-americanas e brasileiras, entre elas o Conselho Nacional de Seringueiros e a União das Nações Indígenas, as quais conseguiram produzir um primeiro grande alerta na opinião pública internacional a respeito do desmatamento da Amazônia.

Tal alerta repercutiu principalmente na opinião pública norte-americana, que passa a ver o verão extremamente quente de 1988 como uma das consequências das mudanças climáticas, atribuídas, então, às queimadas na Amazônia. Rapidamente o Brasil se transforma no grande vilão do ambiente global.

Segundo Viola (1994, *apud* AQUINO, SOUZA e CARDOSO, 2004, p.8) em junho de 1990, em São Paulo, quarenta ONG's ambientalistas e sócio ambientalistas fundaram o Fórum da Sociedade Civil Brasileira, preparatório da conferência de ONGs paralela à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – UNCED/92.

Nos meses seguintes, o Fórum recebeu a adesão de dezenas de ONG's, tornando-se o primeiro espaço institucional permanente para a coordenação de esforços em escala nacional de associações ambientalistas e sócioambientalistas.

A partir da segunda reunião em Brasília, em outubro de 1990, instituiu a realização de reuniões plenárias a cada três meses, bem como o funcionamento permanente de uma coordenadoria nacional, formada por dez organizações representativas das diversas regiões do País. Todavia, esse impulso inicial foi perdendo força com o passar do tempo (VIOLA, 1994).

A realização da Rio-92 afetou profundamente o ambientalismo brasileiro segundo Viola (1994, *apud* AQUINO, SOUZA e CARDOSO, 2004, p.7), inserindo o nosso ambientalismo em uma rede internacional e em um amplo espectro de debates, que, inclusive, servem para marcar as nuances ideológicas das próprias ONG's, destacando nesse período, diferentes correntes no ambientalismo encampado pelas ONGs e movimentos sociais brasileiros.

A corrente dos globalistas-progressistas-sustentabilistas é forte entre as ONG's ambientalistas profissionais e semiprofissionais. As ONG's dessa corrente eram favoráveis ao imediato estabelecimento de uma autoridade supranacional, combinada com os princípios da transnacionalidade, capaz de lidar com os problemas da crise socioambiental planetária.

A corrente dos globalistas-conservadores-sustentabilistas tem expressão reduzida, basicamente, está confinada em ONG's profissionais e semiprofissionais e defende economias abertas ao mercado mundial, um papel central para as corporações transnacionais e uma rápida construção de instituições de governabilidade global, particularmente na área ambiental.

A corrente dos nacionalistas progressistas-sustentabilistas é forte tanto no ambientalismo estrito senso quanto no sócio-ambientalismo; são favoráveis ao desenvolvimento sustentável em escala nacional, comandado por um Estado fortemente intervencionista, capaz de promover a justiça social.

A Convenção N° 169 da OIT entrou em vigor no Brasil, em 25 de julho de 2003.

Nos dias 11 e 12 de agosto, ou seja, 15 dias após o início de sua vigência em território nacional, o ISA – Instituto Socioambiental, o Warã Instituto Indígena Brasileiro e a Rainforest Foundation-US, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho - OIT, realizaram um Seminário<sup>34</sup>, em Brasília (DF), para discutir a importância da ratificação da Convenção 169 da OIT pelo Brasil e as expectativas jurídicas e políticas dos povos indígenas em relação a este novo instrumento internacional.

Em 8 e 9 de março de 2012, dez anos após a publicação do Decreto Legislativo N° 143/2002 que ratifica a Convenção N°169 no Brasil, um novo seminário foi realizado em Brasília, no entanto nesta oportunidade a promoção do evento coube a Secretaria de Governo da Presidência da República<sup>35</sup> e o Ministério das Relações Exteriores<sup>36</sup>, tendo as ONG's como convidadas.

---

<sup>34</sup> OIT, 2003. Acesso em: 28/08/2015

<sup>35</sup> PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2012. Acesso em: 08/11/2015

<sup>36</sup> MRE, 2012. Acesso em: 08/11/2015

## ***IMPACTO DA ATUAÇÃO DAS ONG'S INTERNACIONAIS NOS EMPREENDIMENTOS PREVISTOS NA AMAZÔNIA***

Uma das plataformas de governo para prover o desenvolvimento da nação gerando empregos e implantação de infraestrutura capaz de conectar todo o país foi posto em prática, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC para rodovias, portos, aeroportos, hidrovias e setor elétrico.

Em 2006 foi publicado pela Empresa de Planejamento Energético – EPE, vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME o Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica – PDEE 2006-2015.(EPE, 2006)

O referido plano apresentou o dimensionamento das necessidades de energia elétrica baseado em premissas macroeconômicas que levaram em conta o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB para a década estudada. Foram definidos três cenários.

O primeiro cenário de referência, à época considerado o mais provável, pressupunha taxa de crescimento médio do PIB de 4,2% ao ano; o segundo cenário previa uma taxa de crescimento anual da ordem de 3,2% ao ano; e o terceiro cenário taxa de crescimento de 5,1 % ao ano.

A carga de energia elétrica do Brasil, que em 2005 registrou o valor de 47.583 MWmédios, em 2015, conforme as previsões associadas a cada um dos cenários, alcançaria, respectivamente, 76.224, 69.427 e 81.158 MWmédios, representando acréscimos médios anuais de 2.604, 1.986 e 3.052 MWmédios para os cenários de trajetórias de referência. (EPE,2006)

Desde 2007 com ou sem planejamento integrado grandes obras foram incididas por todo o país, com o intuito de atender a demanda prevista, mas quando se trata da Amazônia um “imbróglio” jurídico se apresentou.

A Convenção nº169 da OIT preconiza que para a implantação de projetos de desenvolvimento nas áreas de influência em terras indígenas estes devem ser previamente apresentados às referidas comunidades.

Como as comunidades, na maioria dos processos, só tomam conhecimento do empreendimento as vésperas do início da sua implantação, quando milhares de reais já foram investidos em estudos e projetos, seja pelo poder público, seja pela iniciativa privada no caso das concessões, são instauradas pelos Ministérios

Públicos Federais, Ações Cíveis Públicas, objetivando assegurar, ainda que tardiamente, o cumprimento do previsto na Convenção.

As organizações não governamentais internacionais, utilizando as premissas do que está preconizado pelas normas do Direito Internacional, municiam as lideranças indígenas e o Ministério Público, em nome da proteção dos direitos dos povos indígenas que alegam representar, assegurando a ampla divulgação, no cenário internacional, dos constrangimentos pelo não cumprimento dos compromissos assumidos na ratificação da Convenção N° 169 da OIT.

Como exemplo da interface entre a interação das ONG's que atuam na questão indígena no Brasil com fontes de financiamento internacional é possível citar o Instituto Socioambiental -ISA<sup>37</sup> que detém em sua carteira de parceiros, que contribuem financeiramente com a instituição, sem que o recurso financeiro seja vinculado a atividades, projetos e programas desenvolvidos pela mesma; a Norwegian Church Aid – NCA e outras instituições que vinculam a contribuição financeira com os programas desenvolvidos tais como: Embaixada da Noruega, Rainforest Foundation Norway – RFN, Fundação Ford, Organização Austríaca de Cooperação para o Desenvolvimento – Horizont 3000 Climate Alliance e, outras fontes fontes vinculadas a projetos específicos sendo: Agencia de Cooperação Espanhola – AECID, Gordon & Betty Moore Foundation, CLUA - Climate and Land Use Alliance, The Forest Trust – JYSK.

Na intenção de cumprir a exigência da Consulta Prévia, após inúmeros empreendimentos estarem paralisados por determinações judiciais ou terem conseguido iniciar as obras por meio de medidas liminares que tem recorrência em sua suspensão, em 2012 a Secretaria Geral da Presidência da República, por meio da Portaria Interministerial N°35<sup>38</sup>, de 27 de janeiro de 2012, criou um Grupo de Trabalho Interministerial para propor o processo de regulamentação da Convenção n° 169.

No entanto, os empreendimentos, com influência direta ou indireta em terras indígenas, sem exceção, ainda têm processos judiciais em trâmite, com ações civis públicas promovidas pelos Ministérios Públicos Federal, acatadas pela

---

<sup>37</sup> ISA. Parceiros, 2016. Acesso em: 10/12/2015.

<sup>38</sup> PORTARIA INTERMINISTERIAL N° 35, 2012. Acesso em: 28/08/2015

Justiça Federal que vem proferindo em determinados casos, suspensão dos processos de licenciamento e até mesmo o cancelamento do processo licitatório promovido pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, que cede a concessão dos projetos de infraestrutura, sem atentar para o cumprimento das obrigações determinadas no art.6º, item 1, “a”, da Convenção N° 169 da OIT, de que os governos devem consultar os povos interessados, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

A continuidade dos empreendimentos só é possível mediante liminares proferidas por instâncias superiores o que, entretanto, não extinguem a ação de forma definitiva, pairando ininterruptamente o risco da paralização das obras, quando em fase construtiva ou a geração e transmissão da energia quando já em fase de operação.

Até que medida o conceito de soberania está se modificando quando uma organização financiada com recursos de países da Europa setentrional<sup>39</sup> mobiliza as comunidades indígenas ou, no caso do Banco Mundial, que ao exigir o consentimento<sup>40</sup> das comunidades indígenas para a anuência da concessão de um empréstimo, coloca o governo perante uma dificuldade pois uma parcela da população vai decidir pelo interesse público. Uma parcela da população que na verdade tem a conotação de um povo que vive no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para Carr (CARR, 1981) em certo tempo, a escravidão foi aprovada pelo direito natural, e em outro, proibida. Ele demanda a consideração de que o direito é obrigatório por ser uma emanção, não de um princípio ético eterno, mas de princípios éticos de um tempo e comunidade determinados e que, portanto, não há razoabilidade em negar que a regra do direito internacional de que os tratados devem ser cumpridos.

---

<sup>39</sup> Norwegian Church Aid – NCA

<sup>40</sup> O Banco Mundial está promovendo a revisão e atualização das políticas de salvaguarda ara os contratos com o Brasil, desde julho de 2015. Na Norma Ambiental e Social 07 – NAS 7, que se refere a terras indígenas, foi incluída a palavra **consentimento** das comunidades indígenas exigência não prevista Convenção N° 169 da OIT. [https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/consultation\\_paper\\_for\\_es\\_framework\\_second\\_draft\\_for\\_consultation\\_july\\_8\\_2015\\_6\\_00pm\\_por.p df](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/consultation_paper_for_es_framework_second_draft_for_consultation_july_8_2015_6_00pm_por.p df). Acesso em: 06/03/2015



Parece que este é o caso da Convenção N° 169 da OIT. Em suas duas versões apenas alguns Estados ratificaram, sendo 27 para a Convenção n° 107 e 22 para a Convenção n° 169 dos 193 países-membros da ONU.

Do ponto de vista dos marcos teóricos das relações internacionais o significativo lapso temporal entre 1957 e 1989, quando as referidas convenções foram aprovadas pela OIT e, no caso do Brasil, entre 1975 e 2002, quando as mesmas foram ratificadas, possibilitou no plano global uma ampla evolução e negociação em torno da temática das populações tradicionais e direitos humanos.

Contextos políticos e econômicos diametricamente opostos configuraram as duas ratificações nos possibilitando concluir por uma evolução do neoliberalismo (mesmo que apenas para fora dos muros da ditadura) para o construtivismo social (mesmo que subsidiado apenas por interesses pragmáticos eleitores).

No entanto, em ambas circunstâncias pouco foi feito para a efetiva implementação das orientações das convenções, sendo, no momento atual a Convenção N° 169, considerada como o principal entrave para a implantação e efetiva concretização dos projetos de desenvolvimento, principalmente na região amazônica. Será mesmo esse o problema?

A cobrança da aplicação do preconizado na Convenção N° 169 pode ser positiva por um lado pois colocou em pauta a questão indígena na política nacional. Porém, a forma como estas comunidades são mobilizadas para a formalização das denúncias, é no mínimo questionável pois é feita por meio de organizações que nem sempre representam exclusivamente a proteção dos direitos humanos e os interesses das etnias.

Para Carr (CARR, 1981) a sociedade não pode viver apenas pelo direito, e o direito não pode ser a autoridade suprema. Segundo ele, a arena política é o cenário de uma luta entre conservadores que desejam manter a situação legal existente e radicais que desejam alterar aspectos importantes. Argumenta ainda que os conservadores, sendo nacionais e internacionais, tem o hábito de posarem como defensores do direito, e de denegrirem seus oponentes como agressores dele.

Criar uma imagem negativa do Brasil, perante a comunidade internacional em nome do atentado aos direitos humanos das comunidades indígenas tem sido

uma das missões das organizações não governamentais internacionais conservadoras.

Segundo a Doutrina Clinton, que no final dos anos 90 proclamou o combate àqueles que violassem o direito de civis inocentes, tentando matá-los por causa de sua raça, sua origem ou sua religião (MANNING, 1999), é possível estabelecer uma conexão entre a intensa preocupação com os direitos humanos para justificar outros interesses e, a partir desta orientação, a influência do contexto internacional com a questão indígena brasileira.

Ainda de acordo com a referida doutrina, a soberania nacional deixa de ser praticamente absoluta, como se considerava desde 1648 (Paz de Vestefália), caso haja a constatação da violação sistemática dos direitos humanos, de forma que se propõe que no caso de conflitos étnicos ou religiosos no mundo, seja dentro ou além das fronteiras de um país, a sociedade global, através de preferência por meio dos organismos internacionais, deve intervir. Esta alteração no instituto da soberania pode ter influenciado alguns acordos ou tratados planetários, ao sobrepor ou valorizar, de certa forma, a vontade de alguns povos em detrimento das necessidades ou dos desígnios de governos nacionais, escolhidos por processos eleitorais regulares e amplos.

A crescente erosão da visão tradicional de soberania é um dos pontos negativos da globalização pois, ao anuir que organizações internacionais governamentais ou não promovam a separação de uma parte da população, anui também para o reconhecimento de diferentes cidadanias em um mesmo território.

Hoje, o Brasil tem em seu território 305 diferentes etnias indígenas.<sup>41</sup>

O total de 545 Terras indígenas que, segundo a FUNAI, perfazem 112.326.100,4361 ha correspondem hoje a 13% do território nacional. Se se compara este número com outras referências ele equivaleria a toda a área do estado do Amazonas ou praticamente toda a região Nordeste do Brasil, quando se toma como referência a área de 115.822.212 ha, indicada pela organização não governamental ISA.

---

<sup>41</sup> Hoje, segundo dados do censo do IBGE realizado em 2010, a população brasileira soma 190.755.799 milhões de pessoas. Ainda segundo o censo, 817.963 mil são indígenas, representando 305 diferentes etnias. Fonte: FUNAI. <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/quem-sao>. Acesso em: 28/08/2015

O fato é que a insegurança jurídica na implantação de projetos de infraestrutura na região amazônica, onde há maior probabilidade de interferência em terras indígenas, afastou o interesse dos investidores privados em tais concessões. Diante da atual crise econômica, política e institucional que o Brasil atravessa os investimentos internacionais em projetos de infraestrutura pública foram reduzidos.

Os projetos então prioritários e que ainda não foram implantados ou que suportam problemas em sua concretização, provavelmente somente serão viabilizados com aporte de capital público e, portanto, dificilmente serão concretizados, ficando a região amazônica desguarnecida das mínimas condições para seu desenvolvimento e quiçá da possibilidade de garantir a segurança de suas fronteiras, estando a soberania da região assim como a sua população, indígena ou não, a mercê de todas as potencialidades perversas como o narcotráfico, biopirataria, desmatamento ilegal, garimpo.

Esse, certamente será o novo mote para que as organizações internacionais governamentais ou não, justifiquem a sua atuação na região, agora não mais por perturbar as comunidades indígenas, mas por tê-las abandonado a própria sorte na floresta, ferindo desta forma o que preconizam as convenções relativas aos direitos humanos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **Livros**

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Arts. 231 e 232, in BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. Comentários à Constituição Federal de 1988. São Paulo: Forense, 2009

ARRAES, Virgílio e GEHRE, Thiago: Lessa, Antonio Carlos; Oliveira, Henrique Altemani (coords.). Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Coleção: Temas essenciais em R.I. São Paulo. Saraiva, 2013.

CARR, Edward Hallett. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Tradução de Luiz Alberto Figueiredo Machado. Coleção: Pensamento Político, 24. Brasília, 1981.

JATOBÁ, Daniel; Lessa, Antonio Carlos; Oliveira, Henrique Altemani (coords.). Teoria das Relações Internacionais. Coleção: Temas essenciais em R.I. São Paulo. Saraiva, 2013.

NEGRI, Antonio. GloBAL: bipoder e lutas em uma América latina globalizada. Antonio Negri e Giuseppe Mario Cocco. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro. Record, 2005.

SARFATI, Gilberto. Teorias de Relações Internacionais. São Paulo. Saraiva, 2005.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. O Renascer dos povos indígenas para o direito. 1. ed. (ano 1998). 6 reimpr. Curitiba: Juruá, 2009, p. 106-107.

### **Artigos**

AQUINO, Maria José da Silva; SOUZA, Jaime Luiz Cunha e CARDOSO, Luis Fernando Cardoso. ONG's ambientalistas na Amazônia: a lógica das redes e a estratégia de marketing, 2004. Artigo publicado na Revista Brasileira de Sociologia. Disponível em:

[www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com)

BATISTA, Paulo Nogueira. Artigo: O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4do\\_ssie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4do_ssie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf)

MANNING, Robert A..The Clinton Doctrine: More Spin Than Reality. Los Angeles Times. The World/Foreing. Setembro,1999.

### **Sítios**

CONCAR – Conselho Nacional de Cartografia. Disponível em:

<http://www.concar.ibge.gov.br/panoramaHist.aspx>

EPE – Empresa de Planejamento Energético. Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica – PDEE 2006-2015. Disponível em:

[http://www.epe.gov.br/PDEE/20060702\\_03.pdf](http://www.epe.gov.br/PDEE/20060702_03.pdf)

FUNAI. Estatuto dos Povos Indígenas. 2009. Disponível em:

[http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/pdf/Estatuto-do-Indio\\_CNPI/Estatuto\\_Povos\\_Indigenas-Proposta\\_CNPI-2009.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/pdf/Estatuto-do-Indio_CNPI/Estatuto_Povos_Indigenas-Proposta_CNPI-2009.pdf)

FUNAI. Programa de Promoção e Proteção dos Direitos dos Povos Indígenas, 2012. Disponível em:

[http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ouvidoria/pdf/acesso-a-informacao/Plano\\_plurianual-PPA\\_2012-2015.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ouvidoria/pdf/acesso-a-informacao/Plano_plurianual-PPA_2012-2015.pdf)

FUNAI. Política Indigenista, 2013. Disponível em:

<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/politica-indigenista>.

IBGE. Censo Indígenas 2010. Disponível em:

<http://indigenas.ibge.gov.br/>

Instituto Socioambiental – ISA. Parceria Institucional. Disponível em:

<https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/parceiros>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE. Seminário “Convenção 169 da OIT: experiências e perspectivas”. Disponível em:

[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2974:seminario-convencao-169-da-oit-experiencias-e-perspectivas-brasil-8-e-9-de-marco-de-2012&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2974:seminario-convencao-169-da-oit-experiencias-e-perspectivas-brasil-8-e-9-de-marco-de-2012&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280)

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. Seminário Clipping disponível em:

<http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2003/07/28/11526-convencao-169-da-oit-entra-em-vigor-no-pais.html>

PODER EXECUTIVO. Mensagem Poder Executivo ao Congresso Nacional – MSC 367/1991. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14AGO1991.pdf#page=27>

PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Secretaria Geral. Seminário Convenção 169 da OIT, 2012. Disponível em:

<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/convencao169/seminario-convencao-169-da-oit>

WORLD BANK. Revisão e atualização das políticas de salvaguarda do banco mundial estrutura ambiental e social (segunda minuta proposta) - documento de enfoque - 1º de julho de 2015. Disponível em:

[https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/consultation\\_paper\\_for\\_es\\_framework\\_second\\_draft\\_for\\_consultation\\_july\\_8\\_2015\\_6\\_00pm\\_por.pdf](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/consultation_paper_for_es_framework_second_draft_for_consultation_july_8_2015_6_00pm_por.pdf)

### **Legislação**

BRASIL, Decreto n.º 8.072, de 20 de junho de 1910.

BRASIL, LEI n.º 5.484, de 27 de junho de 1928.

BRASIL, Decreto n.º 58.824, de 14 de julho 1966.

BRASIL. LEI n.º 5.371, de 05 de dezembro de 1967.

BRASIL. LEI n.º 6.001 de 19 de dezembro de 1973.

BRASIL, Decreto 5.051, 19 de abril de 2004.

BRASIL, Decreto 7.056, 28 de dezembro de 2009.

BRASIL, Portaria Interministerial 35, 27 de janeiro de 2012.

BRASIL, Decreto 7.778, 27 de julho de 2012.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão de Relações Exteriores. Projeto de Decreto Legislativo 237/1993. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1993.pdf#page=101>

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE - ILO. *Official Bulletin*. Volume I, abril de 1919 - agosto de 1920. Geneva, 1923. Disponível em:<  
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/partxiii-treaty.pdf>>.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE - ILO. Declaração da Filadélfia.  
Disponível em:

<

[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/doc/constituicao\\_oit\\_538.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf)>. Acesso em: 12/07/2015

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE - ILO. C107 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1957 (No. 107). Disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312252:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312252:NO)>.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE - ILO C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO)>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE. Exposição de Motivos MRE Nº327, 1991. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14AGO1991.pdf#page=27>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. Constituição da OIT. Disponível em:

[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/doc/constituicao\\_oit\\_538.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf)

SENADO FEDERAL. Decreto Legislativo Nº 143/2002. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=21/06/2002>